

Vergaderjaar 2005–2006

30 091

Regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek)

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 december 2005

De regering heeft kennisgenomen van de nadere vragen van de fractie van de PvdA betreffende het Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. De gestelde vragen worden, mede namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, als volgt beantwoord.

De leden van de fractie van de PvdA hebben de centrale vraag gesteld of de regering het met deze PvdA-leden eens is dat de voorgestelde maatregelen verstrekkend zijn. En of de voorgestelde maatregelen slechts bij hoge uitzondering mogen leiden tot de aanwijzing van gebieden, waarvoor met nuancering mensen zonder inkomen uit arbeid uitgesloten mogen worden.

Onder meer in de memorie van toelichting heeft de regering reeds aangegeven (Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 3, blz. 14 en 18) dat het hier gaat om een instrument dat niet lichtvaardig mag en niet lichtvaardig zal worden toegepast. Dit is ook duidelijk naar voren gekomen tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer. De regering onderkent dat het gaat om een verstrekkende maatregel met forse implicaties die alleen in uitzonderingsituaties ingezet zal kunnen worden. Op voorhand is echter nog niet concreet te maken wat de frequentie is waarmee dit instrument zal worden ingezet.

De leden van de fractie van de PvdA hebben de regering verzocht een uiterste poging te doen om een duidelijker begripsomschrijving te geven van wat onder bovenmaatse problematiek verstaan kan en mag worden. De gerelateerde vragen betreffen: Is de regering het met de leden eens dat dit een subjectief begrip is en daardoor tot een ongerechtvaardigd en ongewenst onderscheid kan leiden? Bovenmaats, dan is er een maat waaraan afgemeten gaat worden.

Wat is die maat dan wel? Het is toch niet de bedoeling dat die maat door iedere gemeente die onder de werkingssfeer van deze wet kan vallen volledig zelf bepaald gaat worden? Als dat zo is dan zal de beoordeling van wat onder bovenmaats verstaan kan worden lokaal zeer verschillend zijn en dat kan toch niet de bedoeling van de wetgever zijn? De leden van de PvdA-fractie vragen dit met nadruk omdat zij zich afvragen wanneer nationaal gezien een wet, waarin in afwijking van andere nationale

wetgeving en in afwijking van internationale verdragen, tijdelijk buitengewone maatregelen getroffen kunnen worden niet meer in balans is met het gewone dus disproportioneel gaat worden.

De regering wil hier benadrukken dat de grootstedelijke problematiek die met dit wetsvoorstel is aan te pakken, grosso modo uiteen valt in twee onderdelen. Enerzijds betreft het een (toenemende) concentratie van kansarmen in bepaalde wijken waardoor de opvang en begeleiding van deze groep tegen grenzen aanloopt en anderzijds gaat het om de aanpak van overlast, criminaliteit en onaangepast gedrag. Op deze laatste problematiek ziet met name het derde onderdeel van het wetsvoorstel; de wijziging van de Woningwet. Wat betreft de toenemende concentratie van kansarmen heeft de regering aangegeven dat een dergelijke ontwikkeling, vaak in combinatie met het vertrek van kansrijken, tot een situatie kan leiden waarbij het sociaal-economisch fundament van (delen van) een stad in gevaar komt. Wanneer de grootstedelijke problematiek in concrete gemeenten met elkaar wordt vergeleken zullen er zowel overeenkomsten als verschillen zijn, bijvoorbeeld wat betreft de omvang van de buurten waar de problematiek aan de orde is. Dit komt mede omdat gemeenten sterk van elkaar verschillen, zowel in grootte, voorzieningenniveau, economische activiteit.

Er is echter geen sprake van dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een ongerechtvaardigd en ongewenst onderscheid met het voorgestelde begrip «grootstedelijke problematiek» en de wijze waarop dit in de memorie van toelichting, de overige stukken en de parlementaire behandeling is ingevuld. Er wordt namelijk een complete set aan waarborgen en toetsmomenten op dit punt geboden. In de eerste plaats zal de gemeenteraad moeten besluiten tot het verzoek om een aanwijzing en daarmee zelf op alle onderdelen zich een oordeel moeten vormen. Vervolgens zal de Minister van VROM de aanvraag beoordelen en slechts tot een aanwijzing overgaan als voldaan is aan alle criteria.

Het gemeentebestuur is er juist op ingericht om de lokale problematiek om te zetten in lokale oplossingen, en daarbij kunnen zich verschillen voordoen in wat beschouwd wordt als grootstedelijke problematiek. De aanwijzingsbevoegdheid en de monitoring hiervan zijn er op gericht uitkomsten die voortvloeien uit en die strijdigheid opleveren met internationale verdragen en nationale wetgeving te voorkomen. Volledige garanties met betrekking tot individuele gevallen kunnen echter niet op voorhand gegeven worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het juist is dat de problematiek in Rotterdam uitzonderlijk is omdat in de wijken, waar het in Rotterdam over gaat juist de particuliere verhuur niet via de bestaande wetgeving aan banden te leggen is, maar dat voor de afspraken tussen corporaties en de gemeente de bestaande wetgeving voldoende mogelijkheden biedt. Indien die probleemdefiniëring specifiek te maken valt zou dit opgenomen kunnen worden in een beoordelingskader voor met name de huisvestingsmaatregel.

De regering heeft bij brief van 23 april 2004, (Kamerstukken II 2003/04, 21 062, nr. 117) aan de gemeente Rotterdam en in afschrift aan de Tweede Kamer, aangegeven dat de analyse van de gemeente Rotterdam wordt gedeeld dat er in deze gemeente sprake is van een zeer forse zwaarwegende sociale, fysieke en economische problematiek en dat in diverse wijken deze problematiek «buitenmaats» is. De regering heeft daarbij ook aangegeven dat de door Rotterdam gesignaleerde problemen zich (op onderdelen) ook voordoen in andere grote steden. De problematiek in Rotterdam is dan ook niet zo zeer uitzonderlijk vanwege de aanwezigheid van particuliere verhuurders die niet met bestaande wetgeving aan

banden zijn te leggen, maar dit aspect speelt uiteraard wel mee. Een toespitsing van dit wetsvoorstel op alleen de particuliere verhuur zal de uitvoering in de praktijk voor gemeenten buitengewoon veel complexer maken en vormt een inperking van de doelstelling van dit onderdeel van het wetsvoorstel, namelijk de mogelijkheid om de toelating tot de woningmarkt voor een geheel gebied nader te kunnen reguleren. Bij de beoordeling van het verzoek om een aanvraag zal uiteraard meegenomen kunnen worden het gegeven in hoeverre de gemeente al met de lokale woningcorporaties in staat is gebleken om tot afspraken te komen over de woningtoewijzing. Dit kan echter geen absolute voorwaarde zijn, aangezien er situaties denkbaar zijn waarbij woningcorporaties en gemeenten om welke reden dan ook niet tot overeenstemming hebben kunnen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke steden de maatregelen van toepassing zijn en waarom Den Helder niet op de in het wetsvoorstel genoemde lijst van steden voorkomt.

De lijst waarnaar de PvdA-fractie verwijst heeft niet op alle maatregelen betrekking. Het werkingsgebied is per maatregel verschillend. De OZB maatregel (Hoofdstuk 2 van de voorgestelde wet) is van toepassing op alle gemeenten groter dan 100 000 inwoners en op alle 31 GSB steden. De regering had voorgesteld alle gemeenten groter dan 100 000 inwoners. De Tweede Kamer heeft daar middels het amendement Bruls (Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 33) alle GSB steden aan toegevoegd.

De huisvestingsmaatregel (Hoofdstuk 3 van de voorgestelde wet) is in principe van toepassing op alle gemeenten in Nederland. Wel is het zo dat het, gelet op de eisen van artikel 6, voor de hand ligt te veronderstellen dat het bepaalde in Hoofdstuk 3 vooral zal worden toegepast in de grote(re) steden.

De in Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om overlastgevende panden te sluiten zal onderdeel gaan uitmaken van de Woningwet en daarmee voor alle gemeenten in Nederland toepasbaar zijn. Overlastgevende panden waar deze bevoegdheid op ziet, komen weliswaar vooral, maar beslist niet uitsluitend alleen in de grote(re) steden voor.

De regering neemt aan dat de leden van de PvdA-fractie met hun vraag vooral doelen op de huisvestingsmaatregel (Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel). Daarvoor is de lijst met steden zoals bedoeld onder het eerste aandachtspunt nadrukkelijk niet van toepassing. Elke gemeente die meent voor toepassing van deze maatregel in aanmerking te komen kan een verzoek tot aanwijzing van een of meer gebieden, als bedoeld in artikel 5 indienen bij de Minister van VROM. De Minister van VROM zal dan beoordelen of aan de eisen van artikel 6 wordt voldaan en dus of een aanwijzing op zijn plaats is. Den Helder wordt dus niet uitgesloten, maar zal moeten aantonen dat ze kan voldoen aan de gestelde voorwaarden.

De leden van de PvdA-fractie willen graag dat de regering nader ingaat op de vraag waarom de regering niet gekozen heeft voor een experimenteerwet die uitsluitend voor Rotterdam van toepassing verklaard wordt. Op die manier zou er via een experiment van acht jaar voldoende tijd zijn om de effecten van de maatregelen te onderzoeken en op grond daarvan tot een oordeel te komen over de gewenstheid van dit instrument voor meerdere gebieden.

Naar het oordeel van de regering zijn de problemen in de grote steden dermate urgent dat met het introduceren van de voorgestelde maatregelen niet nog eens acht jaar gewacht kan worden. De gemeentebesturen

beslissen uiteraard zelf of en in hoeverre ze van de geboden mogelijkheden gebruik zullen maken. Zekerheid of de gewenste effecten bereikt zullen worden is er inderdaad niet. Dat zal de praktijk uit moeten wijzen. De evaluatie die binnen vijf jaar zal plaatsvinden, zal daar ook op gericht zijn. Het alternatief, nog eens acht jaar wachten op een experiment alleen in Rotterdam, is voor de regering echter niet aanvaardbaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet logisch zou zijn om de maatregel met betrekking tot kansenzones ook van toepassing te laten zijn op landelijke gebieden zoals de veenkoloniën die voldoen aan de criteria uit artikel 3 van de voorgestelde wet.

De regering wil met de voorgestelde wet, zoals ook blijkt uit de titel, een aanvulling plegen op het bestaande grotestedenbeleid. Het is de bedoeling van de regering om de grote steden een extra instrument ter beschikking te stellen om hun problemen extra krachtig aan te kunnen pakken. Steden fungeren als de motoren van de Nederlandse economie. De regering ontkent hiermee geenszins dat ook landelijke gebieden kampen met problemen, maar verwijst daarvoor naar het beleid dat specifiek voor die gebieden geldt o.a. de afspraken gemaakt in het kader van het Investeringsbudget Landelijke Gebieden (ILG).

De leden van de PvdA-fractie zouden toch willen weten wat de gronden zijn waaraan de begrippen proportionaliteit en subsidiariteit worden afgemeten. Zij vinden dat voor deze begrippen op zijn minst een kader moet worden aangegeven wil er enige controle door de minister van VROM op uitgeoefend kunnen worden. Voorts zouden deze leden van de PvdA-fractie graag vooraf voorwaarden willen stellen aan de goedkeuring van de minister VROM ten aanzien van huisvestingsmaatregel. De PvdA-fractieleden wijzen daarbij op een verplichte integrale aanpak van maatregelen op het terrein van werk, scholing, welzijn en wonen. Daarnaast willen de leden de voorwaarde stellen dat in de nieuwbouwplannen in dezelfde regio voldoende betaalbare huurwoningen gebouwd moeten worden om er voor te zorgen dat voor dezelfde groep mensen die uitgesloten worden in het ene gebied voorrang in een ander gebied gegeven kan worden.

De regering blijft van mening dat nadere invulling van de beoordelingscriteria voor het indienen van een aanvraag door een gemeente nu niet aan de orde kan zijn. In het debat in de Tweede Kamer op 15 september jongstleden heeft de Minister van VROM aangegeven dat het hier enerzijds gaat om bijzondere maatregelen die daarom op landelijk niveau dienen te worden aangestuurd en beoordeeld maar anderzijds op lokaal niveau dienen te worden uitgewerkt. Het gaat er namelijk om dat gemeenten maatwerk kunnen leveren en voor dit wetsvoorstel bijvoorbeeld niet gebonden zijn aan een aanvullend format, terwijl er wel sprake is van voldoende juridische waarborgen. Aangegeven is dan ook dat een aanwijzing niet lichtvaardig zal worden gegeven. Op dit moment wordt het beoordelingskader gevormd door de bewoordingen die nu vastliggen in het onderhavige wetsvoorstel en de wetsgeschiedenis tot nu toe. De suggesties voor aanvullende voorwaarden en criteria van de zijde van de PvdA-fractie zijn ter beoordeling aan gemeenten om in een eventuele aanvraag mee te nemen ter onderbouwing van de aanvraag. Hier is echter sprake van een duidelijke eigen verantwoordelijkheid van de lokale overheid. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een aanwijzing door de Minister van VROM zijn met name van belang de overwegingen die in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 3) zijn vastgelegd ter invulling van de begrippen gerechtvaardigd doel, geschikt, subsidiariteit en proportionaliteit. Daarnaast dient

de gemeente aan te tonen dat de slaagkansen niet substantieel zullen afnemen (Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 41).

Bij het begrip subsidiariteit dient de vraag beantwoord te worden of het doel niet met andere middelen bereikt kan worden. De fractieleden van de PvdA menen dat het antwoord op die vraag niet zo eenvoudig kan zijn. De vragen die de leden stellen zijn:

Op welke wijze kan bewezen worden dan wel aangegeven worden dat andere middelen niet effectief geweest zijn? Dan zouden toch andere middelen, die binnen de bestaande wetgeving passen geprobeerd moeten zijn? Waarom is met de huisvestingswet in de hand bijvoorbeeld een voorkeursbehandeling voor de groep kansarmen in buurten en wijken waar weinig kansarmen wonen niet mogelijk?

De gemeenteraad moet bij de aanvraag tot aanwijzing van een of meer gebieden naar het oordeel van de Minister van VROM voldoende aannemelijk maken dat voldaan is aan onder meer het vereiste van subsidiariteit. Zoals reeds is aangegeven ziet het vereiste van subsidiariteit op de vraag of het doel, het er boven op helpen van een wijk of buurt, niet met minder vergaande maatregelen bereikt kan worden. Het oordeel of voldaan is aan het vereiste van subsidiariteit is aan de Minister van VROM. De wijze waarop voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat is voldaan aan het vereiste van subsidiariteit is aan de gemeenteraad. Het ligt voor de hand dat een gemeente eerst alle mogelijkheden van de vigerende Huisvestingswet, zoals nu al toegepast door de gemeente Rotterdam, benut. Als de toepassing van de mogelijkheden van de vigerende Huisvestingswet onvoldoende soelaas biedt, zal naar alle waarschijnlijkheid aan het vereiste van subsidiariteit zijn voldaan. De beoordeling of is voldaan aan het vereiste van subsidiariteit wordt echter ten aanzien van iedere aanvraag opnieuw gemaakt. Het is mede daarom niet op voorhand aan te geven op welke wijze de gemeenteraad voldoende aannemelijk kan maken dat aan dat vereiste is voldaan. De omstandigheden verschillen per gemeente. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een gemeenteraad die in een later stadium een aanvraag doet, op basis van de ervaringen van bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam, voldoende aannemelijk kan maken dat de toepassing van het instrumentarium van de vigerende Huisvestingswet in zijn gemeente geen soelaas zal bieden, zonder dat dat instrumentarium daadwerkelijk is toegepast.

De regering hecht er aan hier nog eens te benadrukken dat iedere aanvraag zorgvuldig beoordeeld zal worden. Het betreft hier een instrument dat, hoewel in sommige gevallen noodzakelijk, niet lichtvaardig zal worden ingezet.

De vigerende Huisvestingswet ziet op de evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. Daarbij gaat het er vooral om dat woningen worden toegewezen aan die woningzoekenden die daar op basis van hun huishoudensamenstelling of hun inkomen het meest voor in aanmerking komen. Betaalbare woningen worden toegewezen aan woningzoekenden met een lager inkomen en woningen met meerdere kamers worden toegewezen aan grotere huishoudens. De leefbaarheid van buurten en wijken is echter geen doel van de vigerende Huisvestingswet. Daar kan met behulp van de vigerende Huisvestingswet dan ook niet op gestuurd worden.

De leden van de PvdA-fractie veronderstellen dat de effecten die de regio Haaglanden heeft bereikt zonder deze wet ten opzichte van de concentratieproblematiek al gunstiger resultaten laten zien dan de effecten van de tijdelijke maatregel in Rotterdam. Zij vragen de regering, als deze veronderstelling waar is, of dit te maken heeft met de omvang

van de particuliere verhuur in de betreffende gebieden en waarom dit door de regering dan niet met zoveel woorden wordt aangeduid.

In de regio Haaglanden wordt gewerkt met prestatie-afspraken tussen de gemeenten en de woningcorporaties gericht op een ongedeelde regio en een diversiteit aan woonmilieus. Een open woningmarkt en het vergroten van de keuzemogelijkheden voor de doelgroep door onder andere het realiseren van nieuwbouw zijn daarvoor belangrijke instrumenten. In de prestatieafspraken zijn de volgende concrete afspraken vastgelegd: Van de totale nieuwbouwproductie wordt 30% in de sociale sector gerealiseerd. 70% van de vrijkomende sociale huurwoningen wordt verhuurd aan de doelgroep, zodat de slaagkans van deze woningzoekenden op peil blijft.

Een verbetering van de slaagkans op een woning voor huishoudens die tot de lagere middeninkomens (tot de huidige ziekenfondsgrens, ongeveer 33 000 euro) behoren.

Aandacht voor de positie van de lokale woningzoekenden.

De Haaglandse aanpak is met name gericht op een evenwichtiger verdeling van de doelgroep over stad en ommeland. De feitelijke effecten van deze aanpak zijn nog zeer beperkt.

De verschillen in aanpak hebben niet te maken met de omvang van de particuliere huursector.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het niet juist is dat het korte termijneffect van de voorgestelde wet snel verdampt en de problemen op de middellange termijn alleen maar vergroot als niet tegelijkertijd gewerkt wordt in de herstructurering en de (soms omvangrijke) uitbreidingslocaties aan dusdanige bebouwing dat gemengde wijken ontstaan.

Inderdaad is het voor het behalen van structurele resultaten van groot belang dat de bouwinspanningen in de herstructurering en op de uitbreidingslocaties met kracht worden gecontinueerd. Zoals in de memorie van antwoord (Kamerstukken II 2005/06, 30 091, nr. C) is aangegeven vormt dit wetsvoorstel een aanvulling op dit lange termijn streven. Voor de kortere termijn worden specifieke gebieden de mogelijkheid van een «adempauze» geboden, zodat met zittende bewoners aan de leefbaarheid van de wijk kan worden gewerkt en hen maatschappelijk perspectief kan worden geboden.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten of de regering een beeld heeft hoeveel gemeenten en welke gebieden in Rotterdam in aanmerking willen komen voor de toepassing van hoofdstuk drie van de voorgestelde wet.

Tot dusverre zijn er van andere gemeenten dan de gemeente Rotterdam geen formele signalen ontvangen dat verzoeken om een aanwijzing in voorbereiding zijn. De gemeente Rotterdam heeft nog niet concreet gemaakt om welke gebieden of hoeveel gebieden het zou gaan. Voorbereiding van de besluitvorming binnen Rotterdam is wel in gang gezet. Via de accountmanagers van het Ministerie van VROM is wel een beeld aan het ontstaan van gemeenten die mogelijkerwijs in de toekomst gebruik zullen maken van de maatregelen uit de voorgestelde wet. Het sterkst zijn de signalen uit de gemeente Schiedam. Van de gemeente Amsterdam is bekend dat men vanuit het woonbeleid momenteel niet is geïnteresseerd. De gemeente Utrecht experimenteert momenteel met toepassing van zogenaamd lokaal maatwerk in de wijk Overvecht. Wellicht dat na de evaluatie van dit experiment men op termijn besluit gebruik te maken van de mogelijkheden uit de voorgestelde wet. In Den Haag lijkt vooralsnog geen belangstelling voor het toepassen van de mogelijke maatregelen.

Van de ander grotere steden zijn op dit moment geen signalen bekend waaruit belangstelling voor toepassing van de voorgestelde wet blijkt.

De leden van de PvdA willen graag vernemen welke inhoud gegeven wordt aan de uitvoering van het amendement Adelmund. Hierbij staan de volgende vragen centraal: Hoe wordt de inspanningsverplichting die met dit amendement neergelegd wordt bij de regering en in het bijzonder bij de minister van VROM zodanig uitgevoerd dat er resultaten gemeten en gemeld kunnen worden, waaruit die slaagkansen af te lezen zijn voor de categorie mensen die bedoeld worden?

In de memorie van antwoord (Kamerstukken II 2005/06, 30 091, nr. C) is op dit onderdeel door de regering aangegeven dat verantwoordelijkheid van de overheid op het terrein van de volkshuisvesting, zoals mede neergelegd in artikel 22, tweede lid van de Grondwet, het karakter heeft van een inspanningsverplichting. Ten aanzien van het amendement Adelmund is er geen sprake van een meer specifieke inspanningsverplichting voor de regering op dit vlak.

Onderdeel van de beoordelingscriteria voor een aanwijzing, vormt momenteel mede de inhoud van het betreffende amendement. De regering heeft bij monde van de Minister van VROM aangegeven dat het tot de rol en bevoegdheid van de gemeente behoort om aan te tonen op welke wijze de groep woningzoekenden (minder dan 6 jaar woonachtig in de regio) die niet langer in een bepaald gebied terecht kunnen, in de betreffende woningmarktregio voldoende mogelijkheden houden om passende huisvesting te vinden (conform de gevoerde discussie).

Tenslotte zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd naar de afspraken die vastgelegd gaan worden en het onafhankelijk onderzoek naar de effecten van de huisvestingsmaatregel.

De regering is van mening dat voor de monitoring van de inzet van de huisvestingsmaatregel naar alle waarschijnlijkheid aangesloten kan worden bij de bestaande systematiek voor het volgen van ontwikkelingen op de lokale huurwoningmarkt. In de diverse woningmarktregio's is hier al veel ervaring mee opgedaan, ook waar het gaat om het volgen van slaagkansen. Hierbij kan er ook nu reeds vanuit gegaan worden dat de betrokken gemeenten en regio's dit op een objectieve wijze (laten) uitvoeren.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker